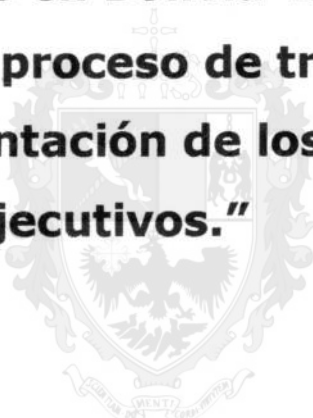


TESIS
63921

Universidad del Salvador – Facultad de Ciencias Sociales

Tesis de Graduación

**“La Primera elección ciudadana de
Prefectos en Bolivia-2005.
Efectos de un proceso de transformación
de la representación de los Poderes
Ejecutivos.”**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Alumna: María Sol González Sañudo

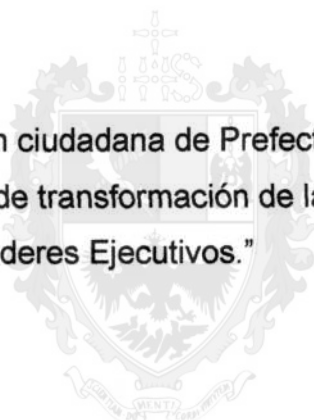
mariasolgs@argentina.com

Fecha de entrega: 10 de julio de 2006

Ciencia Política – Turno noche

Año de cursada 2005

**“La Primera elección ciudadana de Prefectos en Bolivia-2005.
Efectos de un proceso de transformación de la representación de los
Poderes Ejecutivos.”**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

*A mi familia, por su apoyo.
A mis amigos, por su presencia.*



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo 1: Marco Teórico	11
1.1.- Presidencialismo	12
1.2.- Representación	13
1.3.- Federalismo-Unitarismo y Descentralización-Centralización	14
1.4.- Sistemas electorales	16
1.4.a) Representación por mayoría	18
1.4.b) Reglas de los sistemas electorales	20
1.5.- Participación y legitimidad	21
Capítulo 2: Contexto histórico-político	23
2.1 La configuración del sistema político boliviano	
2.1.a) Sistema político oligárquico	24
2.1.b) La ampliación de la arena política	25
2.1.c) Regreso a la democracia	27
2.2 Democracia Pactada	28
2.3 Nuevos Movimientos sociales	34
2.4 Hacia una nueva organización sistémica .Del Segundo Diálogo Nacional a las elecciones de 2005	37
Capítulo 3: Sistema político del ámbito Nacional y Municipal	42
3.1 Presidencialismo	44
3.1.a) Período 1980-1993	45
3.1.b) Elecciones 1997 y 2002	51
3.1.c) Elecciones 2005	54
3.2 Organización política en el ámbito municipal	55
3.2.a) El impacto de la Ley de Participación Política en los Municipios	57
Capítulo 4: Sistema político del ámbito Departamental	61
4.1 La organización política en el ámbito departamental. Las Prefecturas	62

4.1.a) Estructura administrativa de las Prefecturas	64
4.1.b) Marco legal de la elección de Prefectos	65
4.1.c) Mecanismos de elección	67
4.1.d) Organizaciones en competencia	69
4.1.e) Otros cargos en la Prefectura	71
4.2 Caso Empírico: Elecciones 2005	
4.2.a) Elección de Prefectos	73
4.2.b) Desempeño de las elecciones presidenciales en los Departamentos	76
Conclusiones	78
Anexo-Mapas	96
Anexo-Cuadros	101
Bibliografía	105
Leyes Bolivianas	111
Abreviaturas	112



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

El 18 de diciembre de 2005 la ciudadanía boliviana se enfrentó a las urnas para ser partícipes de un hito histórico. Por un lado, el triunfo presidencial del Movimiento al Socialismo con la mayoría absoluta de los votos marcó el fin de la “Democracia Pactada”. Es decir, fue la primera vez desde el retorno a la democracia que el Parlamento no participa en la designación del Poder Ejecutivo. Por otro lado, el mismo día los ciudadanos acudieron a sufragar por primera vez, de manera directa, a los Prefectos que son aquellos que detentan el Poder Ejecutivo en el ámbito departamental. Estos cargos que representan la máxima autoridad en cada uno de los nueve Departamentos siempre habían sido designados por el Presidente, como sostiene la Constitución Política del Estado (CPE). La administración unitaria de la República y la dinámica política que se deriva tanto del hecho de la designación presidencial como de la elección ciudadana son características del sistema político boliviano que comienzan a ser cuestionadas por movimientos sociales demandantes de reformas.

La Elección de Prefectos se realizó junto a las Elecciones Generales donde se renovaron todas las bancas del Senado, del Congreso y los cargos del Poder Ejecutivo, Presidente y Vicepresidente. Esta circunstancia, en la cual se llamó a elecciones fuera de término, se debe a la crisis política derivada de la falta de gobernabilidad. Los primeros años del siglo XXI, la población boliviana se encontró movilizada buscando demostrar su disconformidad respecto de las medidas que tomara Gonzalo Sánchez de Lozada. La “caída” del Presidente y la imposibilidad de sus sucesores para canalizar la diversidad de las demandas tomaron cauce cuando asume a la Presidencia el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé.

Aquí sostenemos que para comprender cómo es el funcionamiento de la elección de los cargos ejecutivos resulta prioritario interpretar de forma clara la dinámica compleja del sistema político boliviana. De manera que este trabajo

tiene como meta embarcarse en un estudio analítico que intente comprender la decisión que llevó a buscar la legitimación ciudadana de los Prefectos. Entendiéndolo como un proceso histórico que se desarrolla a partir de la redemocratización y cobra impulso en la década de 1990. El impacto de las reformas económicas y político-institucionales generó un escenario particular, con nuevos actores y nuevas reglas del juego. Espacio que, por lo tanto, debe ser entendido en un marco de cambios y como una estructura compleja en la que la relevancia de este estudio pretende, muy modestamente, presentarse como una instancia interpretativa.

El problema básico que permite identificar la coyuntura política nos lleva a preguntarnos ¿cuál fue la circunstancia que llevó a optar por la participación ciudadana en la elección de los cargos ejecutivos de los departamentos en lugar de dejar su designación al Presidente, como afirma la CPE? Estas dudas nos incitan a afirmar como hipótesis que la decisión de elegir Prefectos en los departamentos bolivianos en 2005 pertenece a un programa más amplio de reformas del sistema político del país que buscan abrir nuevos espacios de participación en la representación política. Como en el caso de los cambios en los mecanismos de representación Presidencial como el Municipal a lo largo de la década de 1990. En definitiva, como afirma Dieter Nohlen “con la redemocratización de los años ochenta, América Latina intenta otra vez, con el voto como instrumento, un desarrollo democrático y social que mejore las condiciones de convivencia, de gobernabilidad y de pleno respeto a los derechos humanos de la región” (Nohlen: 1998; 34). Es en el marco de esta revalorización del voto en donde se posiciona Bolivia.

Este trabajo se construye a partir de una investigación empírica reconociendo en la elección de Prefectos que se llevó adelante en Bolivia en 2005 una instancia histórica relevante para ser estudiada. Creemos que la importancia de realizar una investigación sobre aspectos electorales es apreciable en la medida en que, como afirma Giovanni Sartori “el sistema electoral es un importante instrumento de manipulación política que influye directamente a la representación democrática” (Sartori: 1994; 302). Según Nohlen, la relevancia de los sistemas electorales está dada por su impacto en el comportamiento de los votantes y en los resultados del sufragio. Además, afectan “la conformación del sistema de partidos políticos y así sobre

la distribución del poder en un país, y puede tener también gran importancia para la estabilidad” (Nohlen: 2004, 10).

De manera que aquí asumimos el desafío que implica el estudio de los sistemas electorales. En nuestro caso, presentamos como objetivo principal: identificar aspectos del sistema presidencial boliviano que han trazado los espacios de participación en la elección de representantes. Por lo tanto, aquí buscaremos desarrollar un estudio de caso, o, mejor dicho, un *estudio interpretativo de caso* si tomamos los parámetros explicativos de Arend Lijphart. Según el autor, este método analítico es útil para aquellos trabajos en los que se busca responder a las inquietudes que despierta un caso particular, más que a buscar concebir teorías generales. De manera que, para un estudio interpretativo se utilizan como herramientas proposiciones técnicas ya establecidas (Lijphart: 1971: 682-93). Por lo tanto recurrimos a un marco teórico preciso como base conceptual de la tesis que se presenta en el primer capítulo titulado “Marco Teórico”.

Además, para que resulte viable alcanzar el objetivo general proponemos algunos específicos que nos guiarán en los distintos capítulos del trabajo. En el segundo, nos proponemos generar un marco histórico-contextual de la representación democrática en el país. Para ello presentamos la configuración del sistema político boliviano desde la conformación del sistema político oligárquico, el impacto de la ampliación de la arena política tras la revolución de 1952 y los primeros pasos hacia la democracia a fines de la década de 1970. Por otro lado, presentamos las características de la “Democracia Pactada” como sistema de gobernabilidad que se comenzó en 1985 y finalizó con la crisis de 2002. Además, hacemos hincapié en los nuevos movimientos sociales y, por último, nos ubicamos en la coyuntura política que llevó a que las elecciones generales y la de Prefectos se realizaran en 2005.

En el “Capítulo 3” buscamos presentar las dos instancias en las que se eligen cargos ejecutivos a través del voto ciudadano. Para ello exponemos los dos antecedentes del sistema electoral boliviano donde se presentan los espacios en los cuales se llevan a cabo la elección de representantes: el ámbito nacional y el ámbito municipal. De manera que, por un lado exponemos las características del presidencialismo boliviano tras el retorno a la democracia en la década de 1980. Aquí presentamos los mecanismos electorales del

período 1980-1993, los de las elecciones de 1997 y 2002; y, por último, los rasgos distintivos de la elección presidencial de 2005. Por otro lado, en el mismo capítulo exponemos la organización política del ámbito municipal, específicamente cómo se eligen a los Alcaldes. Además, agregamos detalles del impacto de la Ley de Participación Popular en los municipios.

Con las explicaciones anteriores, nos introducimos al cuarto capítulo para definir los objetivos de la reforma electoral en el ámbito departamental y observar el aspecto técnico de la misma. Para ello presentamos la estructura administrativa de la Prefectura. Además, evidenciamos el hecho extraordinario de la elección ciudadana de Prefectos y exponemos el marco legal de la elección. También presentamos los mecanismos de elección y qué actores pueden participar de la competencia electoral. Por otro lado, desarrollamos el único caso empírico de comicios para la elección de Prefectos donde observamos la participación de las agrupaciones en competencia y los resultados de la misma. En este apartado, fundamentalmente, buscamos identificar las reformas orientadas al ámbito departamental y ver cómo se transformó el escenario político con dicha reforma.

Debido a que es un análisis de un caso particular, en el trabajo se estudia al sistema electoral como un subsistema del sistema político, como una parte del sistema total (*partial system*). Es por este motivo que el trabajo presenta un bajo nivel de abstracción, según los términos propuestos por Giovanni Sartori (Sartori: 1994; 300). Si el sistema político está compuesto “de elementos en equilibrio recíproco (dinámico), que varían uno en función del otro”, estamos considerando que el sistema electoral afecta al sistema político, en este caso, de un país en particular. Esto es así porque “el sistema es un conjunto de interrelaciones funcionales” (Sartori: 1994; 305)

Dieter Nohlen, como exponente teórico de los sistemas electorales, propone para su estudio tres enfoques de investigación. A uno lo identifica como normativo, otro empírico y de orientación estadística, y un tercero empírico y de orientación histórica.

El enfoque normativo se refiere a los ideales y valores y no al aspecto legal como puede creerse. Los sistemas electorales en este marco analítico son estudiados “a partir de convicciones teóricas o casi axiomáticas, vinculadas a la teoría de la democracia o del buen gobierno” (Nohlen: 1998; 39). Según el

autor este enfoque generalmente caracteriza a sus estudiosos por llevarlos a pronunciarse a favor o en contra de algún tipo de principio de representación o de algún sistema electoral. Nohlen afirma que “en este enfoque sostienen certezas en cuanto a los efectos y ventajas de ciertos sistemas electorales, a menudo sin tomar en cuenta lugar y tiempo” (Nohlen: 1998; 39). Esto lleva a su estudioso a realizar extrapolaciones o generalizaciones según las certezas que sostiene (Nohlen: 1998; 40).

Por otro lado, el enfoque empírico con orientación estadística se sustenta en una metodología concreta cuya lógica exige el manejo de una gran cantidad de casos para lograr resultados notables. La lógica estadística para el estudio de sistemas electorales ha motivado el uso de dimensiones históricas e internacionales para sus estudios comparados. Si bien Nohlen distingue los aportes que este enfoque han proporcionado al estudio de los sistemas electorales, le reconoce la desventaja de centrarse sólo en aquello que resulte medible dentro de los parámetros estadísticos. Y por ello asegura que “este procedimiento puede llevar a veces a resultados insatisfactorios o incluso falsos” (Nohlen: 1998; 40-41).

Por último, el enfoque empírico y de orientación histórica “se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico” (Nohlen: 1998; 41). El autor agrega que “este enfoque es descriptivo-individualizante y es objeto de críticas desde el campo estadístico; no obstante, el enfoque histórico-empírico es también comparativo” (Nohlen: 1998; 41). Si bien no buscamos generar comparaciones para alcanzar teorías o comprobar hipótesis generales de manera inductiva, de los tres presentados por Nohlen para el estudio de los sistemas electorales éste último es el que más se aproxima a nuestro trabajo. Cabe aclarar que los elementos fundamentales de los otros dos enfoques, como los principios de representación o las estadísticas son considerados en la medida que complementan a las explicaciones aquí expuestas.

Capítulo 1

Marco Teórico



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR